

Revoca in autotutela della determinazione dirigenziale recante il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un nuovo impianto per il trattamento di rifiuti speciali non pericolosi, costituiti da fanghi biologici

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 16 gennaio 2025, n. 50 - Ciliberti, pres.; Allegretta, est. - Il Tulipano S.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Provincia di Foggia (avv. Mari) ed a.

Ambiente - Revoca in autotutela della determinazione dirigenziale recante il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di un nuovo impianto per il trattamento di rifiuti speciali non pericolosi, costituiti da fanghi biologici.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 10.06.2024 e depositato il 13.06.24, la società Il Tulipano S.r.l. adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti meglio indicati in oggetto e il correlativo risarcimento dei danni.

Esponesse in fatto di aver domandato, in data 18.01.2024, alla Provincia di Foggia il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (d'ora innanzi PAUR) per la realizzazione di un impianto di trattamento fanghi, in quanto impresa esercente attività di gestione, trasporto, smaltimento e recupero di rifiuti speciali.

Alla presentazione dell'istanza di autorizzazione seguiva l'indizione da parte della Provincia di Foggia della conferenza di servizi, nell'ambito della quale venivano acquisiti i pareri favorevoli di una serie di Amministrazioni.

Pareri contrari alla proposta progettuale erano resi dal comitato VIA, dalla Giunta comunale e dal Consiglio comunale del Comune di Apricena.

Alla luce dei pareri positivi degli altri Enti coinvolti nel procedimento autorizzatorio, la Provincia di Foggia esprimeva giudizio favorevole di compatibilità ambientale e rilasciava, con determinazione dirigenziale n. 170/2024 del 8 febbraio 2024, il provvedimento autorizzatorio richiesto.

Con nota del 15.03.2024 il Sindaco del Comune di Apricena chiedeva alla Provincia di Foggia la revoca in autotutela del titolo.

In data 15.03.2024, la Provincia comunicava l'avvio del procedimento di revoca e chiedeva con nota del 18.03.2024 all'ASL Foggia, ad ARPA Puglia e al Comune di Apricena di esprimere il proprio parere.

In data 02.04.2024, la Provincia acquisiva agli atti le osservazioni della società Il Tulipano S.r.l., con le quali si rilevava l'assenza dei presupposti per procedere alla revoca del PAUR.

Rispettivamente, con prot. n. 15841 del 26 marzo 2024, 15853 del 26 marzo 2024, 18010 del 8 aprile 2024, gli Enti interpellati dalla Provincia esprimevano parere favorevole alla revoca.

In data 10.04.2024, con determinazione n. 572/2024, la Provincia revocava in autotutela il provvedimento autorizzatorio unico regionale per sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

Avverso gli atti indicati in oggetto, il ricorrente proponeva il ricorso in epigrafe.

Venivano, in particolare, sollevati i seguenti argomenti di gravame:

1. violazione del principio del *contrarius actus*. Violazione degli articoli 14, comma 4, 14-ter e 14-quater della Legge 241/1990 - Violazione dell'articolo 27-bis del D.lgs. 152/2006. Violazione dell'articolo 5 L.R. 26/2022. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti, per difetto di istruttoria, per contraddittorietà, per travisamento, per sviamento e per difetto di motivazione.

Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente lamentava l'illegittimità del provvedimento di revoca, in quanto assunto senza ripercorrere pedissequamente il procedimento che aveva condotto all'emanazione del provvedimento revocato e, quindi, senza convocare una nuova conferenza di servizi.

In tesi, dal combinato disposto degli artt. 14-quater della legge n. 241/1990 e 5 della L.R. n. 26/2022 sarebbe derivato il dovere per l'Amministrazione procedente di convocare una nuova conferenza dei servizi per valutare l'adozione di un provvedimento in autotutela. Peraltro, la Provincia di Foggia non solo non aveva riconvocato la conferenza dei servizi, ma aveva anche omissso di assumere il parere della Regione Puglia, competente in materia di gestione dei rifiuti e convocata, invece, nella conferenza indetta per l'emanazione del provvedimento autorizzatorio, poi revocato.

2. Violazione degli articoli 3, 7 e 10 della Legge 241/1990. Eccesso di potere per violazione dei principi di collaborazione e buona fede; per difetto di istruttoria e di motivazione.

Con il secondo motivo di doglianza la società Il Tulipano S.r.l. deduceva l'ulteriore vizio del provvedimento di revoca, derivante dalla obliterazione da parte della Provincia di Foggia delle osservazioni svolte dalla ricorrente con la nota di riscontro all'avvio del procedimento di revoca.

In particolare, l'Amministrazione, nel determinarsi col provvedimento impugnato, si sarebbe limitata a dare atto delle obiezioni presentate dalla ricorrente, senza valutarne in alcun modo il contenuto o fare controdeduzioni nel merito.

3. Violazione dell'articolo 21-*quiquies* della Legge 241/1990. Violazione dell'articolo 29-*octies* e dell'articolo 208, comma 14, del D.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per travisamento, per sviamento, per difetto di motivazione, per violazione dei principi di buona fede e di collaborazione per violazione del principio di legittimo affidamento.

Secondo le prospettazioni della ricorrente, il provvedimento sarebbe da considerarsi illegittimo anche in ragione dell'assenza dei presupposti per l'esercizio del potere di revoca in autotutela, poiché sarebbero mancati sia i sopravvenuti motivi di interesse pubblico, sia il mutamento imprevedibile della situazione di fatto.

Infatti, la presenza di abitazioni a meno di 500 metri dall'area di costruzione dell'impianto era elemento noto alle parti resistenti già al momento dell'istruttoria dell'autorizzazione richiesta e, pertanto, anche laddove fosse stato rilevante ai fini dell'emanazione del PAUR, avrebbe dovuto essere eccepito prima della definizione positiva del provvedimento autorizzatorio.

L'atto di revoca, dunque, poiché era stato assunto in assenza dei presupposti di legge, aveva rappresentato il frutto di un mero ripensamento dell'istanza, violando anche la legittima aspettativa della ricorrente alla conservazione dell'autorizzazione revocata.

4. Violazione e falsa applicazione dell'art. 196 del D.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione della D.G.R. Puglia 11 maggio 2022 n. 673. Violazione dell'articolo 41 Costituzione e degli articoli 49-55 Trattato sul Funzionamento dell'UE. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 216 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per travisamento, per sviamento, per difetto di motivazione.

La ricorrente eccepiva altresì che la presenza di abitazioni non avrebbe potuto costituire un criterio escludente per l'insediamento di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, poiché non era previsto tale requisito né dalla legge statale, né dalla disciplina regionale di livello pianificatorio.

Inoltre, in tesi, la localizzazione dell'impianto non avrebbe neppure violato l'art. 216 R.D. n. 1265/1934 (T.U. leggi sanitarie), dal momento che l'impianto sarebbe sorto in zona produttiva, area che, da un alto, era ed è deputata all'insediamento di industrie insalubri e, dall'altro, costituiva e costituisce criterio localizzativo preferenziale per l'insediamento di impianti di gestione dei rifiuti.

5. Violazione e falsa applicazione degli articoli 6, comma 14 e 208 comma 6 del D.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per travisamento, per sviamento, per difetto di motivazione.

Con ulteriore motivo di ricorso, la società ricorrente lamentava il contrasto dei provvedimenti impugnati con la disciplina pianificatoria comunale di contenuto urbanistico-edilizio. Secondo la ricorrente, il Regolamento Edilizio Comunale del Comune di Apricena non avrebbe fissato una specifica distanza di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti dalle abitazioni. Peraltro, il rilascio di un'autorizzazione ambientale sarebbe stato sottoposto ai soli limiti di legge e della pianificazione regionale dei rifiuti e, pertanto, la normativa comunale non avrebbe, in ogni caso, potuto impedire il rilascio del titolo autorizzatorio.

6. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 301 comma 1 D.lgs. 152/2006 e dell'articolo 191 TFUE - Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, per difetto di istruttoria, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per travisamento, per sviamento, per difetto di motivazione.

Da ultimo, la società Il Tulipano S.r.l. eccepiva l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto di istruttoria dato che la Provincia avrebbe valorizzato i pareri espressi degli enti interpellati, senza in alcun modo considerare le peculiarità del caso concreto e le caratteristiche dell'impianto che sarebbe stato realizzato. Allo stesso modo, il Comune di Apricena, ARPA Puglia e l'ASL Foggia, nel rendere nuovi pareri, non avrebbero accertato e valutato la sussistenza o meno di specifici e oggettivi pericoli per la salute o per l'ambiente, obliterando tanto le peculiarità progettuali dell'impianto quanto i loro stessi pareri positivi alla realizzazione del progetto resi antecedentemente in sede di conferenza di servizi.

Infine, la ricorrente chiedeva il risarcimento del danno subito, in relazione alla illegittima condotta delle Amministrazioni resistenti, nella duplice prospettiva del danno emergente, con riguardo alle spese sostenute per l'acquisizione delle aree e per le spese tecniche, e del lucro cessante, con riferimento al profitto che si sarebbe potuto ottenere se il PAUR non fosse stato revocato.

Con atti di costituzione, depositati rispettivamente il 17.06.2024 e il 26.06.2024, l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente - ARPA PUGLIA e il Comune di Apricena eccepivano l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso introduttivo.

In data 26.06.2024, con atto di intervento *ad opponendum*, la società Italfarm S.r.l. Agricola domandava il rigetto del ricorso.

In data 28.06.2024, si costituiva in giudizio la Provincia di Foggia, deducendo l'infondatezza del ricorso introduttivo. Con atto depositato il 1.07.2024, Italfarm S.r.l. eccepiva l'inammissibilità del ricorso introduttivo per violazione dell'art. 41, co. 2, c.p.a.

All'udienza in camera di consiglio del 2.07.2024, sentiti i difensori, il Presidente dava atto della rinuncia all'istanza cautelare.

Con atto di costituzione, depositato il 6.11.2024, interveniva in giudizio il comitato "No Fanghi – Apricena non sarà una fogna", instando per la reiezione del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

Con memoria di replica, depositata il 26.11.2024, la società Il Tulipano S.r.l. eccepiva l'inammissibilità dell'intervento del comitato "No Fanghi - Apricena non sarà una fogna", per difetto di legittimazione ad agire.

All'udienza pubblica tenutasi in data 17.12.2024, sentite le parti, il Collegio tratteneva definitivamente la causa in decisione.

Tutto ciò premesso, in via preliminare vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti.

L'impugnazione di un atto endoprocedimentale, quali sono i pareri resi dalle Autorità resistenti, non rende inammissibile il ricorso, dal momento che il ricorrente ha correttamente provveduto a impugnare gli stessi unitamente al provvedimento definitorio del relativo procedimento.

Se, da un lato, si può certamente convenire con parte resistente nel riconoscere la natura non immediatamente lesiva degli atti endoprocedimentali, dall'altro, non possono essere ignorate le conseguenze che l'eventuale accoglimento del ricorso avverso i detti pareri avrebbe anche sulla legittimità del provvedimento finale conseguentemente adottato.

Quest'ultimo, infatti, è stato emanato principalmente sulla base dei pareri favorevoli delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzatorio e, successivamente, di revoca del PAUR.

Pertanto, l'esistenza di eventuali vizi dei pareri favorevoli non potrebbe non ridondare sulla validità del provvedimento finale impugnato.

In secondo luogo, non è altresì fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di contraddittorio, sollevata dalla controinteressata Italfarm S.r.l. Agricola. Aderendo a un consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, nel caso di impugnazione di provvedimenti di autorizzazione o di diniego *"non sono configurabili controinteressati nei confronti dei quali sia necessario instaurare un contraddittorio, atteso che la qualifica di controinteressato va riconosciuta non già a chi abbia un interesse, anche legittimo, a mantenere in vita il provvedimento impugnato, ma solo a chi dal provvedimento stesso riceva un vantaggio diretto e immediato, ossia un positivo ampliamento della propria sfera giuridica"* (cfr. T.A.R. Lazio, Sezione I quater, 9 marzo 2017, n. 3273).

D'altra parte, nel caso in esame, la controinteressata ha omesso di indicare e provare i vantaggi diretti che trarrebbe o gli svantaggi che subirebbe dal diniego del titolo abilitativo.

Da un lato, infatti, essa si limita a giustificare il proprio controinteresse facendo riferimento a una posizione soggettiva non propria, ossia quella di una serie di nuclei familiari le cui abitazioni sono collocate nel raggio di 500 metri dall'area individuata per la realizzazione dell'impianto. Anche riconoscendo, come sostiene la controinteressata, che l'edificazione dell'impianto condizionerebbe la libertà di fruizione del territorio e limiterebbe le condizioni di vivibilità, tali svantaggi sarebbero riferibili esclusivamente agli abitanti della zona suddetta, dei cui interessi Italfarm S.r.l. Agricola non è in ogni caso ente esponenziale.

Dall'altro lato, la menzionata controinteressata non dimostra in alcun modo il pregiudizio all'attività economica, all'ambiente o alla salute che la realizzazione dell'impianto le comporterebbe, limitandosi ad asserire impropriamente che tale dimostrazione costituirebbe una *probatio diabolica*.

Infine, Italfarm S.r.l. non può vedersi legittimamente riconoscere la qualità di controinteressata poiché manca nei suoi confronti il c.d. elemento formale, dal momento che non è nominativamente indicata nel provvedimento impugnato o, comunque, non è agevolmente individuabile in base ad esso, facendo il provvedimento esclusivamente riferimento ad *"abitazioni ad uso residenziale"*.

Di conseguenza, l'eccezione di inammissibilità per violazione dell'art. 41, co. 2, c.p.a. è infondata in quanto la ricorrente non ha alcun obbligo di integrare il contraddittorio nei confronti di chi non è qualificabile come controinteressato.

Al contrario, si deve accogliere l'eccezione di inammissibilità sollevata in relazione all'intervento del comitato "No Fanghi – Apricena non sarà una fogna", sollevata dalla ricorrente.

In particolare, benché sia pacifica la legittimazione ad agire di comitati, associazioni e, in generale, Enti esponenziali di interessi collettivi avverso provvedimenti ritenuti lesivi di tali interessi, deve tuttavia rammentarsi che, secondo giurisprudenza costante, gli Enti che intervengono in giudizio devono essere effettivamente rappresentativi dell'interesse collettivo di cui si lamenta la lesione.

Al fine di provare la rappresentatività dell'Ente si ricorre a una serie di indici, quali la finalità statutaria dell'ente, la c.d. *vicinitas*, ossia il collegamento stabile con il territorio ove il soggetto svolge l'attività di tutela degli interessi collettivi, l'esistenza di un'organizzazione e lo svolgimento di attività in grado di realizzare gli obiettivi statuari, l'assenza di una finalità meramente strumentale all'intervento in giudizio o all'impugnazione di singoli atti e provvedimenti.

Il comitato "No Fanghi – Apricena non sarà una fogna" si è concretamente costituito il 29.02.2024, in data successiva al rilascio del PAUR, come si legge nel relativo statuto, *"in conseguenza al progetto insistente per la realizzazione di una*

nuova piattaforma funzionale al recupero e valorizzazione in agricoltura di matrici biologiche selezionate”.

Di conseguenza, la denominazione del comitato, la data di costituzione e le finalità statutarie rivelano senza possibilità di dubbio che l'Ente esponenziale in esame sia stato costituito con funzione meramente strumentale all'intervento *ad opponendum*. Pertanto, il comitato “No Fanghi” non può essere considerato soggetto legittimamente titolare di un effettivo controinteresse all'accoglimento del ricorso e il suo intervento deve ritenersi, in rito, inammissibile.

Nel merito, i motivi di doglianza così come formulati in atti sono infondati e, pertanto, non possono essere accolti.

Con riguardo al primo dei motivi di ricorso, non è fondata la censura relativa alla violazione del principio del *contrarius actus* e degli artt. 14, co. 4, 14-ter e 14-quater della l. n. 241/1990.

In particolare, occorre anzitutto osservare che le norme in esame non prevedono alcun obbligo di indizione della conferenza di servizi, neppure ove si intende agire in via di autotutela per revocare la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'Amministrazione procedente all'esito della stessa.

L'art. 14-quater, co. 2, infatti, si limita testualmente a prevedere che “Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela”. È del tutto evidente che l'indizione di una nuova conferenza rappresenta una mera facoltà procedimentale non vincolante per l'Amministrazione procedente, la quale può sempre decidere di rinnovare la propria decisione in autotutela anche attraverso modalità partecipative differenti.

D'altra parte, il carattere meramente facoltativo dell'indizione della conferenza di servizi trova conforto nel secondo capoverso dello stesso comma 2 dell'art. 14-quater, ove, riconoscendosi il medesimo potere di sollecitazione in capo ai rappresentanti di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 14-ter, non si fa affatto riferimento alla preventiva indizione di una nuova conferenza di servizi per l'assunzione di determinazioni in via di autotutela.

Alla luce di un'interpretazione sistematica dell'intero comma 2 dell'art. 14-quater, sarebbe, pertanto, contraddittorio imporre lo svolgimento della conferenza di servizi solo nel caso in cui l'istanza relativa all'esercizio di poteri di autotutela non provenga dal rappresentante delle Amministrazioni interessate.

In relazione al caso di specie, inoltre, benché non sia stata convocata una nuova conferenza di servizi, l'adozione del provvedimento di revoca del PAUR ha costituito comunque l'esito di un confronto dialettico paritario tra gli Enti effettivamente preposti alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

Il coinvolgimento asincrono e documentale delle Amministrazioni interessate ha, dunque, reso possibile la ponderazione dei diversi interessi in gioco, anche in considerazione del ruolo che le diverse Amministrazioni chiamate ad esprimersi hanno assunto nell'alveo della conferenza di servizi, nonché del loro potere di condizionare l'esito del procedimento.

Questa conclusione non può essere revocata in dubbio considerando la mancata partecipazione al procedimento di revoca degli stessi Enti che hanno partecipato a quello di autorizzazione.

Infatti, in primo luogo, il parere di alcuni Enti sarebbe stato del tutto pleonastico, poiché inidoneo ad arricchire il novero delle posizioni procedurali rilevanti e a mutare l'esito finale del procedimento.

In secondo luogo, così come la Provincia di Foggia non era vincolata, nell'ambito del procedimento di autorizzazione, a sentire un determinato numero di Amministrazioni, allo stesso modo, nel procedimento di revoca, esso non era obbligata per legge al coinvolgimento di tutte le Amministrazioni che avevano precedentemente espresso il proprio assenso.

Né è fondata la censura relativa alla violazione del principio del *contrarius actus* in quanto la nuova e contraria determinazione dell'Amministrazione procedente discende dal sopravvenuto accertamento e specifica valorizzazione istruttoria dell'esistenza di residenti nelle vicinanze dell'impianto.

Tale dato fattuale non era emerso nell'istruttoria pregressa, non essendo stata dichiarata né nella documentazione progettuale presentata dal ricorrente, né nei pareri rilasciati dalle Amministrazioni coinvolte, per evidenti carenze analitiche sia dal lato privatistico che dal lato pubblicistico dell'attività procedimentale svolta.

Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente lamentava la violazione dei principi di collaborazione e di buona fede, nonché il difetto di istruttoria e motivazione.

Tuttavia, questo Collegio deve rilevare che alle osservazioni formulate dalla ricorrente la Provincia di Foggia ha dato risposta non solo nella determinazione finale di revoca, ma anche richiamando e allegando alla decisione stessa i pareri delle Amministrazioni sentite.

Infatti, come emerge dall'art. 3, co. 3, della l. n. 241/1990, le ragioni della decisione provvedimento possono risultare anche da atti diversi dal provvedimento stesso, purché tali atti siano indicati e resi disponibili all'interessato.

Dalla lettura congiunta dei pareri favorevoli alla revoca e della determinazione finale si evince che le argomentazioni introdotte dalla società ricorrente non erano sufficienti a superare le criticità relative alla sopravvenuta valorizzazione dell'esistenza di abitazioni a uso residenziale nelle vicinanze dell'impianto.

In particolare, dai pareri espressi nel procedimento di revoca si deduce in modo chiaro che, come previsto dall'art. 216 del Regio Decreto n. 1265/1934, l'impianto ricadrebbe in quella classe di strutture industriali che devono essere isolate e tenute distanti dalle abitazioni, poiché le emissioni odorigene che produrrebbe sarebbero lesive per il benessere e per la salute della popolazione vicina. Inoltre, nel parere reso all'ASL Foggia, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, sono espressamente indicati i possibili effetti nocivi che l'esposizione alle emissioni prodotte dall'impianto potrebbe

produrre.

È necessario, altresì, rilevare che non è possibile addebitare alle Amministrazioni coinvolte nel procedimento di revoca la violazione dei principi di correttezza e buona fede, in quanto i precedenti pareri favorevoli erano stati resi, a monte, in forza della evasiva e lacunosa documentazione offerta dalla ricorrente, da cui sarebbe derivata la convinzione, smentita solo successivamente all'adozione del provvedimento autorizzatorio, dell'insussistenza di nuclei abitativi nelle adiacenze dell'impianto.

D'altra parte, la sussistenza di criticità rispetto all'adozione dell'impianto era già emersa nel parere reso da ARPA Puglia nell'ambito della conferenza di servizi per l'emanazione del PAUR.

La resistente, infatti, emanando un parere favorevole con prescrizioni, aveva invitato la società Il Tulipano S.r.l. a conformare il proprio il Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC) alle prescrizioni indicate nello stesso parere. Poiché la ricorrente non aveva fornito al Dipartimento provinciale di ARPA Puglia il nuovo PMC e, quindi, poiché non aveva provato l'ottemperanza alle prescrizioni date, l'Amministrazione, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla installazione dell'impianto, non poteva che determinarsi in senso nettamente favorevole alla revoca.

Anche il terzo motivo di doglianza è privo di fondamento poiché sussistevano in concreto i presupposti per l'esercizio del potere di revoca in autotutela di cui all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990.

È senz'altro vero, come afferma la ricorrente che gli edifici in prossimità dell'impianto preesistevano all'adozione del provvedimento in autotutela e, quindi, non si è verificato alcun imprevedibile mutamento della situazione di fatto, cionondimeno, l'esercizio del potere di revoca può avvenire anche in caso di sopravvenuti motivi di interesse pubblico, fondati su una rivalutazione postuma del medesimo.

Anche riconoscendo, come asserisce (ma senza darne prova) la ricorrente, che il Comune di Apricena fosse a conoscenza dell'esistenza di abitazioni in prossimità dell'area individuata per la realizzazione dell'impianto oggetto del provvedimento di autorizzazione, si deve rammentare che il PAUR è di competenza esclusiva della Provincia, non già del Comune.

Pertanto, la Provincia di Foggia, nell'emanare il provvedimento autorizzativo ha fatto affidamento sulla documentazione che le è stata presentata, nella quale né le Amministrazioni coinvolte né la ricorrente hanno mai fatto riferimento all'esistenza di edifici ad uso abitativo. D'altronde, il principio di autoresponsabilità non solo impone al privato che si relaziona con la P.A. il dovere di rendere informazioni puntuali, complete e veritiere, ma comporta anche che l'Amministrazione consideri, nell'ambito del procedimento di autotutela, anche i dati e gli elementi che il ricorrente ha taciuto al momento della presentazione dell'istanza per il rilascio del PAUR.

Di conseguenza, la sopravvenuta valorizzazione da parte della Provincia di Foggia della presenza di abitazioni in prossimità dell'impianto ha comportato la necessità di temperare nuovamente l'interesse economico del privato con l'interesse generale alla salute e alla tutela dell'ambiente. Perciò, la riconsiderazione degli interessi in gioco giustifica la rivalutazione dei profili di merito dell'interesse pubblico e rende legittimo l'esercizio dei poteri revocatori di autotutela, anche tenendo conto del fatto che, in tutta la vicenda amministrativa in esame ed in definitiva, il ricorrente è nella posizione di chi *"certat de lucro captando"* laddove le Amministrazioni resistenti hanno provato, in ultima analisi, solo ed esclusivamente ad evitare un danno.

Relativamente al quarto motivo di ricorso, si deve convenire con le parti resistenti nel riconoscere che l'indicazione nei certificati di residenza della sola località di residenza o del solo chilometro stradale, senza alcuno specifico indirizzo, non è elemento dirimente per asserire l'insussistenza di case abitate nelle vicinanze dell'impianto.

Inoltre, per quanto attiene all'ulteriore censura relativa all'assenza di una normativa che preveda come criterio escludente per l'insediamento di rifiuti non pericolosi la presenza a breve distanza di case abitate, si deve obiettare che la delibera di Giunta Regionale n. 1169/2022 (che ha aggiornato il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani, approvato con delibera n. 68/2021), nel fissare i criteri per la definizione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di recupero o smaltimento dei rifiuti, prevede che, *"al fine di garantire la salute della popolazione residente in una determinata area è importante individuare l'ubicazione idonea dei nuovi impianti anche in funzione della distanza degli stessi dai centri abitati e dalle case sparse nell'agro purché stabilmente abitate."*

Allo stesso modo, anche la delibera n. 673 del 11/05/2022 (Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali - Approvazione), nell'individuare al punto 8 i *"criteri per identificare le aree idonee e non idonee per la localizzazione delle diverse tipologie di impianto di trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali"*, ribadisce l'importanza del criterio della distanza degli impianti stessi *"dai centri abitati e dalle case sparse nell'agro, purché stabilmente abitate, oltre che da siti particolarmente sensibili quali scuole, asili, ospedali, case di riposo, grandi luoghi di aggregazione, etc..."*.

Analoga previsione si può trarre dal combinato disposto del D.M. 5 settembre 1994 e l'art. 216 del R.D. n. 1265/1934, in cui si prevede espressamente che le industrie insalubri di prima classe (tra le quali vi rientra anche l'impianto *de quo*) devono essere isolati nelle campagne e tenute lontani dalle abitazioni.

Sebbene il vigente Piano Regionale di Gestione dei rifiuti non preveda espressamente una distanza specifica da osservare (a differenza del previgente Piano regionale di Gestione rifiuti del 2013, in cui gli impianti per il trattamento e il recupero dei fanghi biologici erano tenuti ad osservare una distanza di almeno 500 metri dalle abitazioni), come si evince dalla normativa richiamata, non è, tuttavia, un dato irrilevante la vicinanza di abitazioni all'impianto.

Al contrario, l'assenza di una di una specifica indicazione normativa delle distanze da osservare impone alle

Amministrazioni procedenti di valutare caso per caso la compatibilità dell'intervento richiesto con la protezione della salute pubblica e la tutela dell'ambiente.

Inoltre, contrariamente alle prospettazioni della ricorrente, l'individuazione dell'area di progetto in zona industriale non è di per sé elemento sufficiente per ritenere che la localizzazione dell'impianto proposta dalla ricorrente non possa essere messa in discussione.

In effetti, se, da un lato, l'art. 196, co. 3 del d.lgs. n. 152/2006 individua nelle aree industriali le zone preferenziali di realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, dall'altro, precisa altresì che la costruzione degli impianti deve avvenire *“compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime”*.

Ne consegue che non opera alcun criterio preferenziale assoluto, dovendo, al contrario, l'Amministrazione procedente valorizzare le caratteristiche del territorio, anche alla luce delle indicazioni normative summenzionate e del principio di precauzione di cui all'art. 191 del TFUE e dall'art. 301 del d.lgs. n. 152/2006.

Perciò, la presenza di abitazione in prossimità del sito di installazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti fangosi rende quest'ultimo certamente incompatibile con le caratteristiche dell'area e giustifica il provvedimento di revoca in autotutela adottato dalla resistente Provincia di Foggia.

Con un quinto motivo di ricorso la società ricorrente lamentava la violazione della disciplina pianificatoria comunale di contenuto urbanistico-edilizio.

Tuttavia, tale obiezione è del tutto inconferente poiché le Amministrazioni coinvolte nel procedimento di revoca non dubitano della compatibilità del progetto di realizzazione dell'impianto con la disciplina pianificatoria comunale, risultando, quindi, irrilevante la zona urbanistica in cui esso insiste.

Esse, al contrario, invocano la disciplina del Regolamento Edilizio del Comune di Apricena all'esclusivo scopo di valorizzare la vicinanza di alcune abitazioni all'impianto oggetto del provvedimento in esame.

Come già rilevato, infatti, l'Amministrazione procedente è chiamata a valutare caso per caso la compatibilità dell'autorizzazione richiesta con il rischio di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, avendo riguardo anche alle caratteristiche del territorio interessato dal provvedimento autorizzativo.

Infine, in relazione all'ultimo motivo di ricorso, si deve ribadire che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, proprio la valorizzazione delle peculiarità del caso concreto ha imposto la necessità di rivalutare i profili di merito relativi all'interesse pubblico.

Le caratteristiche dell'impianto e le soluzioni tecniche individuate nel progetto per evitare fughe di emissione odorigene sono elementi che certamente l'Amministrazione aveva già preso in considerazione al momento dell'adozione del provvedimento autorizzatorio, come si deduce dalla prescrizione inserita nel PAUR, che imponeva l'inserimento di due biofiltri, non indicati nel progetto presentato da Il Tulipano S.r.l.

Inoltre, nella prima valutazione dello studio previsionale di impatti odorigeni, fornito dalla società ricorrente, la stessa aveva omesso di specificare la tipologia e la relativa sensibilità dei recettori semplici individuati.

Soltanto dopo l'istanza di revoca in autotutela del Comune di Apricena, l'Amministrazione procedente ha potuto constatare l'esistenza in prossimità dell'impianto di ulteriori recettori sensibili, riguardanti le case abitate stabilmente da nuclei familiari.

Dal momento che tale elemento non era stato rilevato nel procedimento relativo all'adozione del PAUR né era emerso nella documentazione progettuale, in sede di conferenza di servizi e nei pareri degli Enti coinvolti, si è imposta la necessità di rinnovare la valutazione della Pubblica amministrazione, considerando che la salvaguardia dell'ambiente e la protezione della salute umana non sarebbero state più sufficientemente assicurata dal solo inserimento dei biofiltri precedentemente prescritti.

Dunque, in applicazione del principio di precauzione, l'Amministrazione resistente ha effettuato una nuova valutazione dell'interesse pubblico, rintracciando nella tutela dell'ambiente e della salute gli interessi primari da proteggere.

Da ultimo, con riguardo alla domanda di risarcimento dei danni, l'insussistenza di conclamati profili di illegittimità dell'azione amministrativa (e la compartecipazione della società ricorrente nella creazione dei presupposti per l'attività provvedimentale di revoca) rende oggettivamente infondata la pretesa risarcitoria della ricorrente. D'altronde, se è vero che l'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990 prevede che anche il legittimo esercizio del potere di revoca può comportare pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, si riconosce, tuttavia, nella medesima disposizione il mero diritto all'indennizzo e non già al risarcimento dei danni.

Infine, bisogna rilevare che la ricorrente, pur riservandosi nel ricorso introduttivo la possibilità di offrire, in corso di giudizio, gli elementi della determinazione del *quantum*, non ha mai provveduto a tale onere processuale, restando la domanda risarcitoria del tutto generica.

Dunque, la mancata allegazione e prova del concreto pregiudizio di cui si chiede ristoro impedisce, in ogni caso, l'accoglimento della domanda risarcitoria.

In conclusione, il ricorso introduttivo deve essere respinto perché infondato nel merito.

Da ultimo, in ragione della peculiarità in fatto della vicenda in esame e della particolare complessità delle valutazioni svolte, sussistono i presupposti di legge a giustificazione dell'integrale compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it